



## Chile y la OCDE: Productividad y competitividad como foco de la política económica

Recientemente, la OCDE publicó su segundo “Chile Economic Survey”, informe que contiene un amplio análisis de la situación económica del país y de sus perspectivas de crecimiento a corto y mediano plazo. Este tipo de informes son publicados de manera regular por esta organización internacional, como una forma de hacer un seguimiento de las economías de sus países miembros, proponiendo además reformas económicas que puedan ser un aporte para mejorar las políticas públicas y los niveles de competitividad. Ya en el año 2007, la OCDE había publicado un primer informe sobre Chile que tuvo su foco puesto en describir las metas que el país debía cumplir para pasar a formar parte del organismo.

En el caso de este segundo informe de la OCDE y primero de Chile como miembro, ha puesto énfasis en describir la manera en que el país ha enfrentado la crisis financiera internacional. Junto con ello, el estudio da cuenta del estancamiento que tuvieron los indicadores de productividad y competitividad a lo largo de la última década, frente a lo cual se proponen un conjunto de reformas, con objetivos que van desde generar una mayor competencia en los mercados internos hasta la creación de mejores incentivos para el emprendimiento y la innovación.

**El estudio de la OCDE da cuenta del estancamiento que tuvieron los indicadores de productividad y competitividad a lo largo de la última década, frente a lo cual se proponen un conjunto de reformas, con objetivos que van desde generar una mayor competencia en los mercados internos hasta la creación de mejores incentivos para el emprendimiento y la innovación.**

### Chile y la crisis financiera internacional

A juicio de la OCDE, el principal elemento de vulnerabilidad y canal a través del cual se transmitió la crisis financiera internacional hacia la economía local fue la fuerte

caída experimentada por los términos de intercambio, cuyo deterioro fue mayor que el que se observó en el resto de las economías miembro de la organización, en su mayoría desarrolladas. En este sentido, no fue tanto el menor volumen de exportaciones sino los menores precios de las mismas los que terminaron por afectar a la economía chilena. Los menores ingresos por las exportaciones hicieron que el consumo y la inversión, principales motores de la economía en el período previo a la crisis, cayeran de forma considerable. De todas formas, la alta sensibilidad que mostró la economía chilena frente a la evolución de los precios del cobre repercutió positivamente cuando a mediados de 2009, en la fase final de la crisis, los precios internacionales de este mineral se comenzaron a recuperar. Esta situación, junto con la fortaleza del sistema financiero local y las intensas medidas de política fiscal y monetaria implementadas permitieron que la caída en el producto, si bien fuerte, fuese menos dramática de lo que pudo haber sido en caso de haber existido además vulnerabilidades en el plano fiscal o financiero.

En esta misma línea, fue precisamente el espacio disponible y la capacidad de respuesta que tuvieron las autoridades monetarias y fiscales la que marcó la mayor diferencia entre éste y los anteriores episodios de crisis vividos por la economía chilena. En el plano monetario, la OCDE destaca la importancia que tuvo la rebaja en la tasa de política monetaria desde un 8,25% en enero de 2009 a un 0,5% en julio de 2009, la que se traspasó de manera relativamente rápida a las tasas de mercado. Cabe recordar que en el período inmediatamente anterior a la crisis, Chile vivió un alza sostenida en los precios, que llevó la inflación a valores cercanos al 10%. Ante este escenario, el Banco Central aplicó una política monetaria fuertemente restrictiva, la que sin embargo, no logró anclar de manera efectiva las expectativas de inflación en el rango meta, hasta que se manifestaron los efectos de la crisis financiera global. Este episodio debería ser analizado en detalle para evaluar cómo se podría mejorar la capacidad de reacción del país ante posibles futuros escenarios de alta inflación.

En el ámbito de la política fiscal, las autoridades reaccionaron con una amplia gama de herramientas, que fueron desde un importante aumento en el gasto público en programas sociales, hasta un reordenamiento de la estructura tributaria con rebajas temporales en varios impuestos. La capitalización de varias empresas estatales, como el Banco del Estado, fue parte también de este paquete de medidas. El efecto positivo de estas políticas fue la mitigación de las consecuencias de la crisis internacional en términos de la caída en el PIB. Por otro lado, el escaso control respecto al mayor gasto derivó en problemas de eficiencia en la ejecución presupuestaria, lo que se sumó al deterioro que sufrió el balance fiscal, que se estima, tuvo un déficit en torno al 4,4% en 2009.

La apertura comercial de la economía chilena quedó de manifiesto con la crisis internacional. Por este motivo, es posible esperar que la recuperación, que tendrá la demanda por importaciones desde los países desarrollados, así como los mayores precios internacionales de los productos de exportación chilenos, tenga un efecto positivo en términos de crecimiento futuro. De todas formas persisten riesgos que

para ser afrontados, requerirán de importantes reformas estructurales. Un primer problema está dado por la situación del empleo. Dada las rigideces del mercado laboral chileno, la OCDE teme que se pueda repetir un escenario como el que siguió a la crisis asiática, en donde el desempleo se mantuvo cercano al 10% por más de 4 años.

Otro riesgo importante viene dado por la manera en que se regularizará la fuerte intervención del Estado en la economía como fruto de la crisis financiera. Esto ha sido además agravado por los efectos del terremoto del pasado 27 de febrero, tras el cual las presiones políticas por un mayor gasto público han ido en aumento. Este último episodio podría afectar también al crecimiento potencial de la economía. Ya antes de la catástrofe se esperaba que el crecimiento potencial se viese afectado por la crisis internacional, debido a que la capacidad ociosa que dejó la crisis financiera hará que el stock de capital de la economía no crezca durante el 2010 de manera significativa. El terremoto ha empeorado aún más este panorama, con una pérdida del stock de capital estimada en un 3% por el Banco Central.

Para poder recuperar de manera más rápida la pérdida en el PIB potencial, la OCDE recomienda una serie de reformas estructurales que podrían impulsar la productividad total de factores, la formación de capital humano, los niveles de competencia en los mercados internos, la innovación y el emprendimiento.

### **Un problema central: Productividad**

Durante gran parte de la década de los 90, la Productividad Total de Factores (PTF), contribuyó en torno al 2% al crecimiento de la economía chilena. Sin embargo, desde la crisis asiática la PTF ha caído en términos de su contribución al PIB, ubicándose en los últimos años en valores en torno al 0% de crecimiento anual. Sin embargo, según el “panel de expertos del Ministerio de Hacienda” (informe Oct. 2009) cayó 1,6% promedio entre el 2006 y 2009. De hecho, parte importante de la caída en el crecimiento promedio de la economía es atribuible a este factor. Cabe mencionar que en Chile la medición que se realiza de la PTF no es corregida por capacidad utilizada del stock de capital. Esto puede generar algunos problemas. Por ejemplo, el boom de inversión que se produjo entre 2007 y 2008 llevó a un importante aumento en el stock de capital, pero no inmediatamente a un aumento en la producción. De esta forma, la existencia de una amplia capacidad ociosa puede haber influido en que la medición de la PTF haya sido subestimada.

Junto con hacer mención a este problema, la OCDE estima que la caída en la PTF en Chile está asociada a que el efecto de las reformas estructurales de las últimas tres décadas en materia de aumento en la productividad se ha ido disipando. Esto se explica por la distinción entre el aumento de la productividad entre las industrias y dentro de las industrias. Las reformas de los años 70 y 80 generaron un importante traslado de capital y mano de obra desde industrias poco productivas hacia otras en las que Chile podía ser más competitivo. Típicamente, los aumentos en la

productividad en los países más avanzados miembros de la OCDE, se explican por una mayor productividad dentro de las industrias, gracias a una mayor innovación. Al parecer, en Chile hemos estado agotando la posibilidad de mejorar nuestra productividad a través del simple traspaso de capital y trabajo entre industrias menos y más productivas. Para volver a potenciar la PTF, el país deberá poner el foco en la innovación y en la incorporación de nuevas tecnologías en las distintas industrias.

En definitiva, la política económica de los últimos 20 años se ha centrado en alcanzar una adecuada estabilidad macroeconómica, que ha permitido administrar los efectos positivos de las reformas ya impulsadas en los años 70 y 80. La estabilidad macroeconómica es un requisito importante, pero en ningún caso suficiente para impulsar la productividad. Impulsar la productividad del país dentro de las distintas industrias requiere un nuevo marco para la competitividad, lo que exige reformas que eliminen las trabas que existen en Chile para la innovación y el emprendimiento.

### **La competitividad como herramienta de innovación**

El problema de la productividad, descrito en el párrafo anterior, debe ser abordado a juicio de la OCDE, a partir de una nueva ola de reformas que puedan impulsar la competitividad de Chile. Entre los puntos críticos que el país debería considerar están el nivel de competencia en los mercados internos, la formación de capital humano y la innovación.

Una condición microeconómica clave para potenciar la productividad, es un alto nivel de competencia entre las empresas locales. La presión de la competencia es el incentivo ideal para que las empresas puedan mejorar su eficiencia e incorporar nuevas tecnologías a sus procesos productivos. Si bien la OCDE reconoce la buena ubicación que tiene Chile en los rankings internacionales de competitividad respecto a otros países latinoamericanos, también da cuenta de que la estructura de márgenes precio-costo que muestran las empresas locales es mayor que el promedio de los países OCDE, intensivos en recursos naturales. Esto quiere decir que el nivel de competencia en Chile sería relativamente menor. La OCDE destaca que los niveles de competencia, medidos con este indicador, son particularmente menores al promedio de la organización en el sector servicios.

Un factor que puede influir en que los niveles de competencia en los mercados locales chilenos sean menores que en otros países miembros de la OCDE, son las barreras de entrada y de salida que existen en Chile para emprender un negocio. Si bien el país es reconocido por las bajas barreras que hay para el comercio internacional, la regulación de los mercados locales a través de mecanismos burocráticos es mayor que en otros países OCDE. Como ejemplo, el informe Doing Business del Banco Mundial, da cuenta de que iniciar un negocio en Chile toma en promedio 27 días e incluye 9 trámites diferentes, versus el promedio de la OCDE de

13,4 días y 5,8 trámites. En términos de la salida del mercado, la dificultad que ha habido para reformar la ley de quiebras mantiene a Chile con una estructura legal que hace muy difícil cerrar un negocio. El mismo Doing Business, da cuenta de que en Chile se requieren en promedio 4,5 años para cerrar un negocio, frente a 1,7 años en los países OCDE.

La OCDE propone también una revisión de los marcos regulatorios de las industrias de servicios básicos, en particular de la distribución de energía eléctrica. A juicio del organismo, existen espacios para mejorar la competencia en esta industria. Una alternativa propuesta, es separar los mercados de distribución eléctrica y de venta al público. El primero permanecería como un monopolio natural, sujeto a la regulación de precios, pero el segundo podría permitir el surgimiento de empresas dedicadas solo a la venta de la electricidad a sus clientes. Por ejemplo, esto daría incentivos para que estas últimas empresas puedan segmentar el mercado ofreciendo precios más competitivos a clientes dispuestos a ahorrar más energía. De todas formas, este nuevo mercado debería contar también con una prudente regulación.

La institucionalidad que regula la libre competencia en Chile es destacada por la OCDE como un ejemplo a nivel regional. De todas formas, se hace mención a la necesidad de ampliar las facultades y la autonomía de la Fiscalía Nacional Económica. La falta de una capacidad creíble de fiscalizar de parte de esta repartición pública, ha hecho difícil que la institucionalidad que regula la libre competencia pueda tener efectos reales en términos de un mayor control de los posibles acuerdos colusivos que puedan surgir en el mercado. A juicio de la OCDE, un rol más fuerte de la FNE es clave para incrementar las presiones competitivas en el sector servicios, el cual no enfrenta la presión de la competencia por importaciones. Otros problemas que observa la OCDE en este ámbito son la falta de incentivos para que la existencia de acuerdos colusivos pueda ser demostrada, a través de la confesión de una de las partes, y las diferencias que se han producido en materia de interpretación de conceptos jurídicos y económicos entre el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y la Corte Suprema, organismo que opera como tribunal de segunda instancia para este tipo de casos.

En el ámbito de la innovación, la OCDE destaca el rol que puede jugar un mayor grado de asociatividad entre las universidades y centros de estudio y las empresas, en términos de aumentar los bajos indicadores de innovación que tiene Chile. En este punto, es importante distinguir entre la innovación en la frontera tecnológica mundial y la innovación dentro de dicha frontera. Como es de esperar para un país con el nivel de desarrollo que tiene Chile, la innovación en la frontera tecnológica es muy baja, con un registro de sólo 23 patentes obtenidas entre 1996 y 2008. Incluso las filiales locales de empresas extranjeras desarrollan poca innovación. La inversión en investigación y desarrollo de este tipo de empresas representa el 3,6% de la inversión total de las empresas chilenas en este ítem, muy bajo comparado con el 48% de Brasil o el 23% de México.

El problema principal es que no sólo ese tipo de innovación es baja en Chile, sino también la denominada innovación dentro de la frontera tecnológica. Una manera de evaluar este tipo de innovación es analizando si se incorporan a la canasta de exportaciones locales nuevos productos. En este punto, la OCDE destaca que la diversificación de las exportaciones chilenas ha ido cayendo, reflejando una mayor concentración en las industrias ligadas a recursos naturales. Si se considera una lista de 1836 categorías de productos de exportación a nivel mundial, Chile exporta más de US\$ 1 millón en 374 categorías, mientras que Nueva Zelanda lo hace en 527, Australia en 848 y Canadá en 1268 categorías, a pesar de ser países que también concentran parte importante de sus exportaciones en recursos naturales.

En parte, la creciente especialización que ha tenido Chile se explica por una concentración de sus industrias en donde existen mayores ventajas comparativas, como consecuencia de la liberalización del comercio internacional en los años 80. De todas formas, la cada vez menor incorporación de nuevos productos a la canasta de exportaciones da cuenta de que dentro de estas industrias con ventajas comparativas, los niveles de innovación que se están alcanzando son bajos. Esta menor innovación puede ser enfrentada con políticas que incentiven la competencia en los mercados, reduciendo las barreras de entrada y de salida y flexibilizando el movimiento de factores productivos dentro de la economía.

Esto último se ve afectado por la rigidez del mercado laboral. Por ejemplo, la política de indemnizaciones por años de servicio puede hacer que trabajadores que reciben ofertas para pasar a una industria más productiva que provee incluso de mayores salarios, decidan no cambiarse de industria ante la expectativa de recibir este tipo de compensaciones en su actual trabajo. De esta forma, se mantienen en funcionamiento sectores productivos que no siempre tienen un nivel adecuado de competitividad.

### **Conclusiones**

Para la OCDE, el principal desafío que enfrenta Chile es el de hacer crecer la productividad, cuya contribución al crecimiento del país ha sido prácticamente nula hasta el 2008 y conforme al panel de expertos del Ministerio de Hacienda cae 0,6%, en promedio, entre 1999 y 2009, o sea, durante los últimos 10 años. Para lograr esta meta, el foco debe estar puesto en la generación de condiciones microeconómicas que, complementando la ya lograda estabilidad macroeconómica, permitan mejorar los niveles de competitividad de las empresas chilenas tanto a nivel local como en el extranjero. A juicio del organismo internacional, las presiones competitivas que enfrentan las empresas chilenas en la actualidad son insuficientes como para generar incentivos que motiven la innovación, sin la cual es difícil alcanzar mayores niveles de productividad.

Dado que las reformas de los años 70 y 80 parecen haber agotado sus efectos, en términos de movilizar factores productivos desde industrias poco eficientes y competitivas hacia otras capaces de competir en los mercados externos, el paso

siguiente estará dado necesariamente por aumentar la productividad de los factores de producción dentro de cada industria. Para lograr esto, se requieren mayores niveles de innovación, además de reformas que incentiven la entrada de nuevos actores a los mercados domésticos. La formación de capital humano y el hecho de alcanzar mayores estándares educacionales en la población puede ser también un factor crítico para cumplir con los objetivos mencionados. La mejora de los sistemas educacionales debe ir de la mano con una flexibilización del mercado laboral, sin la cual será difícil ubicar a los trabajadores en las industrias que efectivamente hagan un esfuerzo por generar proyectos centrados en la innovación.

Cuadro Nº 1

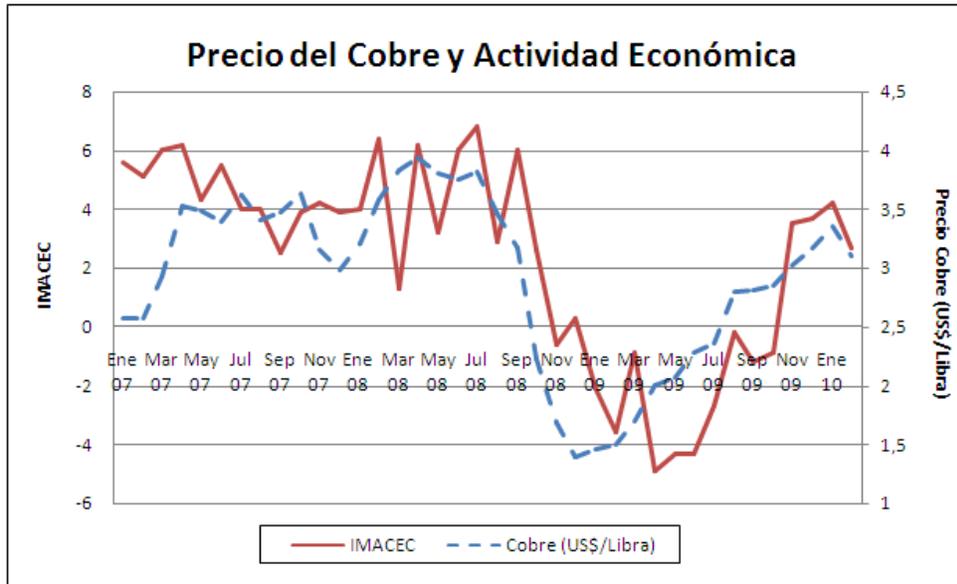
### Indicadores Económicos de Chile

 Chile	2004	2005	2006	2007	2008	2009p	2010p
PIB Real (var %)	6,0	5,6	4,6	4,6	3,7	-1,5	5,5
Demanda Interna (var %)	7,5	10,4	6,8	7,8	7,4	-4,3	6,3
Consumo Privado (var %)	7,0	7,1	7,0	7,1	4,2	2,0	4,0
Inversión (var %)	10,0	23,9	2,3	12,0	19,5	-16,0	7,0
Balanza comercial (USD Bill.)	10,8	22,8	23,7	8,9	12,7	11,6	11,6
Exportaciones (USD Bill.)	41,3	58,7	67,7	66,5	52,6	59,3	64,1
Importaciones (USD Bill.)	30,5	35,9	44,0	57,6	39,9	47,7	52,5
Cuenta Corriente (% del PIB)	2,2	1,1	4,0	4,5	-2,0	2,1	0,3
Inflación (%dic/dic)	2,4	3,7	2,6	7,8	7,1	-1,1	2,5
Balance Fiscal (% del PIB)	2,1	4,6	7,7	8,8	5,3	-4,4	-3,0

Fuente: FMI, JP Morgan, OCDE y IIF.

Gráfico Nº 1

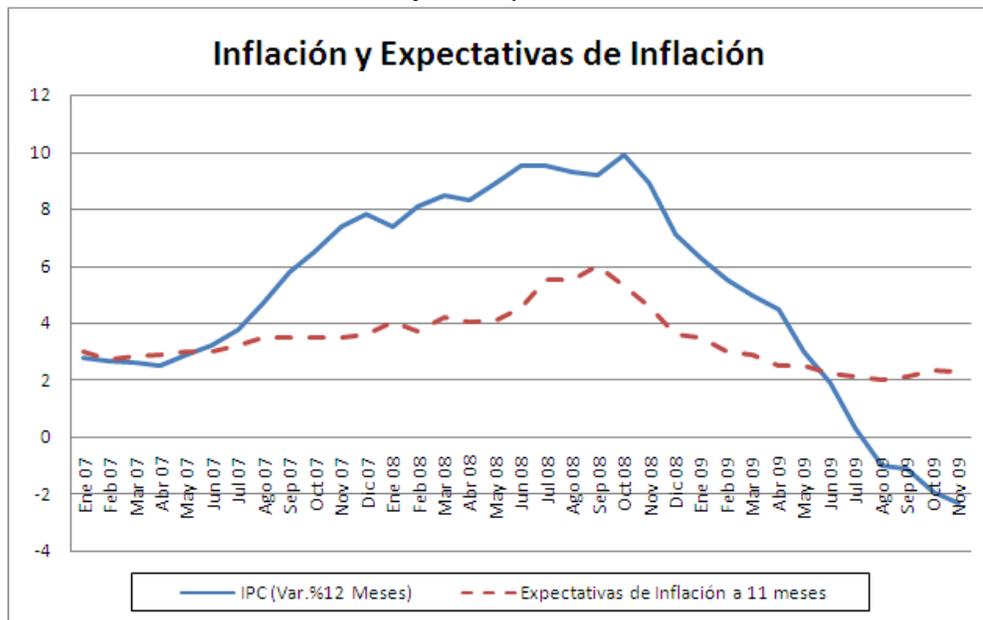
**Actividad Económica y Precio del Cobre en Chile**



Fuente: Banco Central de Chile.

Gráfico Nº 2

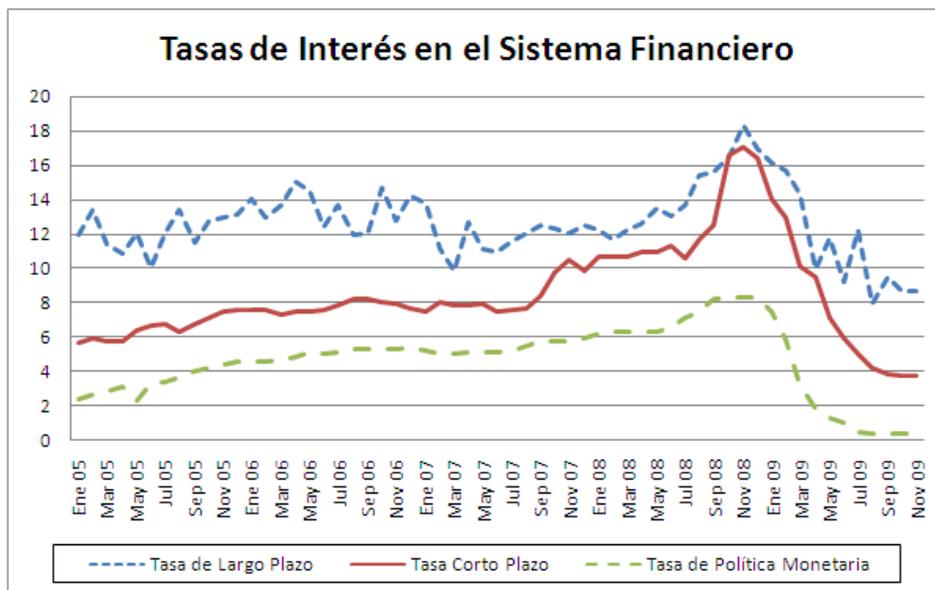
**Evolución de la Inflación y las Expectativas de Inflación en Chile**



Fuente: Banco Central de Chile.

Gráfico Nº 3

## Evolución de las Tasas de Interés



Fuente: Banco Central de Chile.

Cuadro Nº 2

## PIB per cápita (PPC, Precios Constantes)

	Año del Umbral de US\$13.000	PIB per cápita (PPC)	Crecimiento promedio en la década anterior al año del umbral	Crecimiento promedio en la década posterior al año del umbral
<b>Chile</b>	<b>2007</b>	<b>13108</b>	<b>2,6</b>	<b>n.a.</b>
Australia	1961	13291	3,0	3,3
Finlandia	1970	13070	7,1	3,3
Grecia	1971	12784	9,4	2,8
Irlanda	1983	13020	2,5	3,7
Italia	1970	13600	7,8	3,3
Japón	1970	13541	12,5	3,3
Corea del Sur	1993	13572	7,4	4,6
Nueva Zelanda	1965	13371	5,0	3,0
Noruega	1966	12795	4,8	5,8
Portugal	1987	13078	2,2	3,4
Singapur	1979	12326	14,5	6,4
España	1972	13156	8,2	1,5
Suecia	1967	13519	5,4	3,6

Fuente: Chile Economic Survey 2010, OCDE. El año de referencia para la paridad de poder de compra es 2005. El año del umbral de US\$ 13.000 indica el año en el que el PIB per cápita de cada país se ubicó más cerca de los US\$ 13.000.

Cuadro Nº 3

## Contribuciones al Crecimiento del PIB 1986-2008

Período	Productividad Total de Factores	Capital	Trabajo	Total
1986-1991	2,1	1,8	2,8	6,7
1992-1997	2,2	3,6	2,1	7,9
1998-2003	-0,7	2,2	1,2	2,7
2004-2008	0,0	3,1	1,6	4,7

Fuente: Chile Economic Survey 2010, OCDE. La Productividad Total de Factores (PTF) se calcula como el residuo de una función Cobb-Douglas con ponderadores 0,48 para el capital y 0,52 para el trabajo.

Cuadro Nº 4

## Niveles de Concentración en las Industrias Chilenas

	Participación de mercado de las tres empresas principales (%)	Índice Herfindahl-Hirschman
Servicios de acceso a internet	81,9	0,269
Fertilizantes de Nitrógeno	83	0,268
Fertilizantes de Fósforo	78	0,252
Fertilizantes de Potasio	71	0,221
Servicio de Telefonía Local	86,4	0,451
Servicio de Televisión por Cable	94,2	0,525
Diesel	62	0,384
Petroleo	81,9	0,671
Farmacias	92,1	0,304
Cervezas	92,9	0,868

Fuente: Chile Economic Survey 2010, OCDE. El Índice de Herfindahl-Hirschman se define como la suma de los cuadrados de la participación de mercado de cada empresa en una industria. Se ubica en el rango de 0 a 1, en donde 0 representa un mercado perfectamente competitivo y 1 una industria con una única empresa monopolística. Típicamente, cuando una industria muestra un valor del IHH superior a 0,18, se considera que existe un alto grado de concentración.

Cuadro Nº 5

**Progreso de Chile en las Reformas Estructurales  
Propuestas por la OCDE en 2007 (Selección)**

Progreso en las Reformas Estructurales Propuestas por la OCDE en 2007	
Recomendaciones de 2007	Medidas Tomadas
<b>Aumentar la Eficiencia del Sistema Tributario</b>	
Reducir gradualmente el impuesto de timbres y estampillas	Desde 2008, las Pymes pueden deducir este pago de impuestos. Una eliminación temporal del impuesto fue aplicada en 2009 como parte de los planes de estímulo fiscal.
Evaluar una reducción en la diferencia entre la tasa superior del impuesto a la renta (40%) y la tasa corporativa (17%)	No se tomaron medidas.
<b>Fomentar un mayor desarrollo del sistema financiero</b>	
Sustituir gradualmente las restricciones cuantitativas a la composición de los portafolios de inversión de los fondos de pensiones.	No se tomaron medidas.
Mejorar la coordinación entre el Banco Central y el Ministerio de Hacienda sobre la gestión de emisión de deuda	La emisión de deuda por parte de ambos organismos fue coordinada en 2009.
<b>Hacer que la administración tributaria sea más amigable con la formalización de los negocios.</b>	
Evaluar los costos que enfrentan las Pymes para cumplir con sus obligaciones tributarias para hacer que el sistema tributario sea más favorable para estas empresas	No se tomaron medidas.
Expandir el programa de capacitación en tecnologías de la información para las Pymes.	No se tomaron medidas.
Simplificar los trámites que enfrentan las Pymes para reducir el tiempo que demora pagar los impuestos.	No se tomaron medidas.

Fuente: Chile Economic Survey 2010, OCDE.

Cuadro N°6

**Políticas para Mejorar la Competitividad**

**Recomendaciones de la OCDE para aumentar los niveles de competencia, innovación y emprendimiento en la economía chilena.**

- Asegurar que la Fiscalía Nacional Económica cuente con los recursos suficientes como para disuadir conductas anticompetencia en los mercados locales.
- Mejorar los mecanismos de información al consumidor, para incentivar una mayor competencia en los mercados de productos a través de una mayor transparencia en los precios.
- Reducir las barreras de entrada y salida de los mercados. En particular, reducir los trámites necesarios para constituir una empresa y reformar la ley de quiebras para incentivar la inversión en sectores no tradicionales.
- Crear mecanismos que fortalezcan los vínculos entre universidades y empresas para fomentar la inversión en investigación y desarrollo.
- Establecer un marco más preciso para el desarrollo de Clusters. Estos deben estar sujetos a objetivos cuantitativos cuando reciben ayuda estatal, retirándose dicha ayuda cuando las metas propuestas no se cumplen.